Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 036

Wijziging van enkele belastingwetten en enkele andere wetten ten behoeve van het afschaffen van de Verklaring arbeidsrelatie (Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIEN[1]

Vastgesteld 15 september 2015

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en wensen de regering nog een aantal vragen voor te leggen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA). Ooit was er veel kritiek op het regeringsvoorstel om de Verklaring arbeidsrelatie (VAR) door de BGL-regeling (Beschikking geen loonheffing) te vervangen. Nu lijkt er bij vele betrokkenen begrip te zijn voor het voornemen om de VAR af te schaffen en in plaats daarvan de *ruling* traditie van de Nederlandse Belastingdienst te introduceren bij een fiscale beoordeling *a priori* van een beoogd contract tussen opdrachtgever en zzp'er. Maar ook is er breed zorg over de tijdsdruk waaronder het proces zich afspeelt.
Het onderhavige onderdeel van het zzp-beleid is nog maar een deel van een bredere beleidsopgave, die ook andere ministeries (i.h.b. SZW) betreft en die fundamenteel raakt aan het beoogde evenwicht op de arbeidsmarkt tussen werknemers en zelfstandigen. De aan het woord zijnde leden zien

[1] Samenstelling:
Elzinga (SP), Ten Hoeve (OSF), Knip (VVD), Backer (D66), Ester (CU), De Grave (VVD) (*voorzitter*), Hoekstra (CDA) (*vicevoorzitter*), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Van Apeldoorn (SP), Dercksen (PVV), Van Kesteren (CDA), Knapen (CDA), Köhler (SP), Prast (D66), Van Rij (CDA), Rinnooy Kan (D66), Van Rooijen (50PLUS), Schalk (SGP), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), Vreeman (PvdA)

kst-34036-B
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

uit naar een samenhangende discussie over dit onderwerp in het verlengde van het lang verwachte rapport van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IPO zzp), zouden graag zien dat de regering die discussie zou toezeggen en willen tezelfdertijd vermijden dat daarop in deze deeldiscussie een onbedoeld voorschot wordt genomen.
De vragen van deze leden richten zich op de voorgenomen nieuwe uitvoeringspraktijk als achtergrond waartegen het zeer summiere wetsvoorstel tot stand kwam, in de wetenschap dat nadere details onderdeel zullen gaan uitmaken van een nog op te stellen algemene maatregel van bestuur (AMvB). De hierna geformuleerde vragen – de lijst is niet compleet – illustreren de vele onduidelijke repercussies van het nieuwe *ruling* perspectief. Voornoemde leden zijn op dit moment niet overtuigd van de noodzaak in het beoogde hoge tempo afscheid te nemen van het huidige regime en zien met interesse uit naar de antwoorden op de gestelde vragen die zowel raken aan de achterliggende probleemanalyse als aan de handhavings- en uitvoeringspraktijk.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Graag maken zij gebruik van de gelegenheid om de regering hierover enkele vragen te stellen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog wel een aantal vragen. De leden delen de mening van de regering dat er een grijs gebied is ontstaan tussen werknemers in loondienst en zzp-ers en dat er vanuit fiscaal oogpunt helderheid dient te zijn tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers wat betreft hun onderlinge arbeidsrelatie. Het gaat hier immers om de vraag of er een inhoudings- en premieplicht (loonheffingen) en verzekeringsplicht (werknemersverzekeringen) zijn. Voorkomen moet worden dat zich oneigenlijke concurrentie- en verdringingseffecten voordoen. Schijnconstructies waar formeel sprake is van een zzp-status maar de facto van een arbeidsrelatie, moeten krachtig worden bestreden.

2. Voorstel voor alternatief voor de BGL en de VAR

Met de invoering van de Wet DBA wordt beoogd de vigerende VAR af te schaffen. Onder de VAR heeft een opdrachtgever in beginsel zekerheid dat de opdrachtnemer niet als werknemer wordt beschouwd. Bij nader onderzoek door het UWV of de Belastingdienst kan alsnog worden vastgesteld dat toch sprake is van een werknemer/werkgeverrelatie. Voor die situatie kan voor de opdrachtgever een naheffingsaanslag loonheffing volgen. Onder de nieuwe situatie is de werkgever gevrijwaard van naheffing indien partijen bij de arbeidsrelatie gebruik hebben gemaakt van een van de circa 40 modelovereenkomsten die tussen de Belastingdienst en marktpartijen naar verwachting worden uitgewerkt. De opdrachtnemer die de opdracht onder een gezagsrelatie vervult, verricht dat werk in dienstbetrekking. Voor de beoordeling of sprake is van een gezagsrelatie, blijft onder de Wet DBA de rechtspraak op het terrein van de constatering van een dienstbetrekking het uitgangspunt. Naar het oordeel van de leden van de **VVD**-fractie lijkt sprake van een ruil van oud papier (VAR) voor nieuw papier (toepassing van een modelovereenkomst). Kan de regering aangeven waar nu precies het verschil tussen de VAR en een modelovereenkomst onder de Wet DBA zich manifesteert bij de heffing van belasting en premies in situaties dat de opdrachtnemer wel en in situaties waarin de opdrachtnemer niet als werknemer wordt

beschouwd? Waar ligt eigenlijk het voordeel voor de opdrachtgever en waar ligt het voordeel van de opdrachtnemer onder de Wet DBA?
Naar de mening van de aan het woord zijnde leden kan de juridische positie van 800.000 zzp'ers zo onderhand als een arbeidsrelatie *sui generis* worden beschouwd. Reden is dat in de arbeidsrelatie van de zzp'er het criterium van zelfstandigheid bij de uitvoering van de arbeidsrelatie meer prominent aanwezig lijkt en dat ondergeschiktheid maatschappelijk op afstand is geplaats. Als inderdaad kan worden geconstateerd dat zzp'er een aparte categorie arbeidsrelatie is, kan worden overwogen om voor zzp'er een aparte heffingstabel met een gematigd tarief van stel 30% wettelijk te verankeren, naar analogie van de loonbelastingtabellen. Heeft de regering een dergelijk alternatief overwogen? Zo niet, ziet de regering deze mogelijke heffing als een werkbaar en aanvullend alternatief?

In de praktijk bestaan er vier vormen van VAR. Twee daarvan leiden niet tot loonheffing/premie volksverzekering en inhouding en afdracht werknemerspremies. Dat betreft de zogenaamde VAR-WUO en VAR-DGA. In de twee andere situaties (VAR-loon en VAR-ROW) is er wel sprake van loonheffing/premie volksverzekering en inhouding en afdracht werknemerspremies. De belastingplichtige opdrachtgever weet precies waar hij aan toe is. De opdrachtnemer heeft als belastingplichtige al het vermoeden aan zijn zijde dat hij in de eerste twee situaties als ondernemer onder de Wet Inkomstenbelasting 2001 aangemerkt kan worden met de dienovereenkomstige fiscale ondernemersfaciliteiten. Uiteraard rust op de belastingplichtige opdrachtnemer de plicht om bij het invullen van de aangifte inkomstenbelasting te toetsen of er sprake is van het ondernemerschap, op basis van de criteria, zoals wettelijk verankerd en in de jurisprudentie ontwikkeld. De vraag luidt dan ook waarom deze bestaande goed functionerende praktijk zou moeten worden gewijzigd. Kennelijk is dat gelegen in het feit dat de Belastingdienst niet in staat is om de controlefunctie terzake van de VAR-verklaringen goed te organiseren. Het gaat daarbij om 800.000 gevallen. De leden van de **CDA**-fractie stellen de vraag of deze aanname juist is.
Op het punt van de rechtszekerheid gaat de belastingplichtige in vergelijking met de huidige VAR- regeling van een voor bezwaar vatbare beschikking er zwaar op achteruit, indien dit wetsontwerp ongewijzigd wordt aangenomen. De belastingplichtige kan in de toekomst toetsen aan zogenaamde modelovereenkomsten, indien die er voor zijn situatie zijn. Voornoemde leden vernemen voorts graag of de verslechtering van de rechtspositie van de belastingplichtige (opdrachtgever c.q. opdrachtnemer) een bewuste keuze van de regering is.
De aan het woord zijnde leden vragen de regering daarnaast waarom er niet gewacht kan worden op de uitkomsten van het IPO zzp. Waarom de regelgeving terzake van VAR-verklaringen vroegtijdig beëindigen, terwijl er geen visie bestaat hoe het nu verder moet met de juridische en fiscale positie van zzp'ers? Kan de regering nog eens overtuigend aangeven waarom zij zo'n grote haast heeft met dit wetsontwerp?

Een eerste vraag van de leden van de **D66**-fractie is waarom niet op gewacht kan worden op een samenhangende discussie over het evenwicht op de arbeidsmarkt tussen werknemers en zelfstandigen in het licht van het IPO zzp-rapport. Vanwaar de hoge urgentie om afscheid te nemen van de VAR? Zoals hieronder zal blijken, zijn nog vele details van de nieuwe regeling onduidelijk, en veel zzp'ers kunnen heel goed leven met het huidige systeem. Het is zeer de vraag of tussen nu en 1 januari 2016 een werkend alternatief systeem tot stand kan komen. Zo niet, dan heeft dat per 1 januari hoogst onaangename gevolgen voor alle zzp'ers. Kan de regering duidelijk maken welk urgent probleem naar aard en materiële betekenis door deze snelle afschaffing van de VAR opgelost zou moeten worden binnen het nieuwe systeem?

De leden van de **PvdA**-fractie lezen dat de omvang van het probleem waarvoor het wetsvoorstel een oplossing beoogt, niet goed is vast te stellen maar in de beoordeling van de regering substantieel genoeg is om maatregelen hiertegen te treffen. Graag vragen deze leden een cijfermatige onderbouwing van deze beoordeling. En graag ontvangen zij een cijfermatige analyse van de effecten van het voorliggende wetsvoorstel op de positie van zzp'ers.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben behoefte aan een nader antwoord van de regering op de proportionaliteit van het wetsvoorstel. Wat is de omvang van het geconstateerde probleem en zal het voorliggende wetsvoorstel daarin aanmerkelijke verbetering brengen? Ook de Raad van State agendeerde deze vraag bij de eerdere BGL-variant. Ziet de regering verschillen in proportionaliteit tussen het BGL-wetsvoorstel en het nu voorliggende voorstel? Zal het wetsvoorstel de terughoudendheid aan de zijde van opdrachtgevers daadwerkelijk verminderen en schijnzelfstandigheid dempen? Welke evidentie heeft de regering daarvoor? Zal het nieuwe regime van gedeelde verantwoordelijkheid het beroep op ondernemersfaciliteiten werkelijk reduceren? Het valt op dat het wetsvoorstel deze fundamentele kwesties wel adresseert maar nauwelijks uitwerkt. Ook wordt er weinig zicht geboden op de meer cijfermatige omvang van het gestelde probleem. De schattingen van het voorkomen van schijnzelfstandigheid zijn beperkt en kennen een grote bandbreedte. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering derhalve om een meer toegesneden analyse. Ook vragen deze leden om een meer substantiële reflectie op het kernbegrip «schijnzelfstandigheid»: welke dimensies worden onderkend, en wat zijn de oorzaak en impact ervan? Daaraan moet worden toegevoegd dat de context van schijnzelfstandigheid en gedwongen verzelfstandiging van werknemers breder is dan de fiscale aspecten ervan. Flexibiliteit van de arbeid is immers niet meer weg te denken en het aantal zzp'ers heeft een hoge vlucht genomen. De arbeidsmarkt is structureel van karakter veranderd en de simpele tweedeling werkgever-werknemer voldoet niet langer. Werkenden combineren rollen die deze tweedeling te boven gaan. Nederland heeft behoefte aan een omvattend zzp-beleid waarin alle dimensies aan bod komen. Een brede agenda, kortom. Dan gaat het niet alleen om fiscale aspecten maar ook om arbeidsrechtelijke en socialezekerheidskwesties, pensioenvoorziening, scholing en bijscholing, risicodeling, concurrentie, doorgroei, innovatie en ondernemersfaciliteiten etc. Er is een IPO zzp gaande dat later dit jaar de conclusies zal publiceren. Heeft de regering reeds zicht op de contouren van het advies en zo ja, hoe verhouden deze zich tot de inhoud en strekking van dit wetsvoorstel? Was het niet beter geweest om dit voorstel onderdeel te laten zijn van een meer integraal wetsvoorstel over de positie van zzp'ers? Waarom heeft de regering gemeend hiervan te moeten afwijken? De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen dat de nadere uitwerking van het zzp-beleid tot de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid behoort. Hoe borgt de Staatssecretaris van Financiën dat de fiscale aspecten onlosmakelijk deel daarvan uitmaken?

Beoordeling overeenkomsten

De leden van de **VVD**-fractie bereiken berichten dat nog over alle 40 modelovereenkomsten met weinig tot geen succes tussen partijen wordt onderhandeld. Kan de regering de Kamer informeren over de status van de lopende onderhandelingen? Bij welke belastingtechnische aspecten liggen de knelpunten om tot een modelovereenkomst te komen? Bestaat er vooruitzicht dat de onderhandelingen tijdig voor de inwerkingtreding van de Wet DBA en naar genoegen van beide partijen bij de overeenkomsten worden afgerond?

De modelovereenkomst is niet voorzien van een vorm van rechtsbescherming voor de opdrachtnemer. Indien de Belastingdienst een modelovereenkomst in een individueel geval niet accordeert, heeft de opdrachtnemer geen mogelijkheid van bezwaar of beroep. Pas bij de afwikkeling van zijn aangifte inkomstenbelasting wordt duidelijkheid verschaft, eventueel na een lange en kostbare belastingprocedure. De aan het woord zijnde leden voorzien spanning en frustratie bij zzp'ers. Deze leden constateren een gebrek aan rechtsbescherming voor de zzp'er en verzoeken de regering om te voorzien in een procedure van bezwaar en beroep.

De leden van de **CDA**-fractie stellen vast dat de Staatssecretaris van Financiën tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer verschillende malen heeft uitgelegd dat hij de wettelijke criteria en de criteria zoals ontwikkeld in de jurisprudentie voor het genieten van winst uit onderneming of dienstbetrekking niet wil aanpassen. Letterlijk citerend heeft hij gezegd: «dat wat toegestaan was, blijft toegestaan en dat wat niet toegestaan was, blijft niet toegestaan».[2] Het gaat uitsluitend om een andere verantwoordelijkheidsverdeling qua handhaving tussen belastingdienst, opdrachtgever en opdrachtnemer. Toetsend aan het criterium van rechtszekerheid roept dat bij voornoemde leden de volgende vragen op: Waarom is niet gekozen voor de weg van voor bezwaar vatbare beschikkingen? Strikt genomen gaan de belastingplichtigen (opdrachtgevers en opdrachtnemers) qua rechtszekerheid toch erop achteruit in de beoogde situatie in vergelijking met de huidige VAR-regelgeving? Is de regering het daarmee eens? Zo nee, waarom niet en waar is de juridische rechtsgang voor de belastingplichtige dan geborgd in de nieuwe wettelijke regeling?
De Staatssecretaris heeft tijdens datzelfde wetgevingsoverleg de analogie gemaakt met het *ruling* beleid (APA/ATR) voor grote ondernemingen. Dat zou een ultieme vorm van zekerheid vooraf inhouden (in casu d.m.v. de modelovereenkomsten). De volgende vragen doen zich dan wel voor ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel: Waarom is het toekomstige beleid niet vastgelegd in uitvoeringsbesluiten, net als bij de echte *rulings* waaraan wordt gerefereerd? In concept-uitvoeringsbesluiten zouden precies die criteria verankerd kunnen worden waarom er in de ene situatie naar het oordeel van de regering sprake is van ondernemerschap en in de andere van een dienstbetrekking, en hoe dat per sector en gekozen vorm uitpakt. Nu doet zich de situatie voor dat voor een aantal sectoren er duidelijkheid is verkregen (bijv. thuiswerkers), terwijl er voor andere sectoren (bijv. de uitzendbranche) nog grote onduidelijkheden bestaan. Die onduidelijkheden zouden in een uitvoeringsbesluit weggenomen kunnen worden. Is de regering bereid om analoog aan het *ruling* beleid het beleid vast te leggen in een vooraf te publiceren concept-uitvoeringsbesluit? Indien zij die bereidheid heeft, is zij dan ook voornemens om dat concept-uitvoeringsbesluit eerst met de Tweede Kamer en de Eerste Kamer te delen, alvorens het wetsontwerp verder wordt behandeld?
Aangezien er de nodige vragen leven, zou het sterk aanbeveling verdienen, als het overleg met alle betrokkenen op een ordentelijke wijze wordt afgerond. Dat kan de schriftelijke formulering van een concept-uitvoeringsbesluit ten goede komen. Is de regering bereid om een dergelijk overleg te voeren teneinde zoveel mogelijk de vragen met betrekking tot de uitvoering uit de wereld te helpen? De leden van de CDA-fractie denken dan met name aan vragen zoals die leven in de uitzendbranche, meer in het bijzonder terzake van het tussenkomstmodel. Is de regering bereid om in het laatste geval bijvoorbeeld artikel 2a van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 buitenwerking te stellen? Indien de regering het in dit stadium niet wenselijk acht om verder overleg te

[2] *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 036, nr. 19, p. 13.

voeren met vertegenwoordigers van branches, kan zij dan precies aangeven op basis van welke argumenten dat niet wenselijk zou zijn?

Een punt van zorg van de leden van de **D66**-fractie is de positie van de intermediair in het nieuwe regime. Veel werkgelegenheid voor zzp'ers komt via hen tot stand. De vrees bestaat breed dat het ontbreken van standaardcontracten voor deze groep zeer nadelig zal uitpakken voor zzp'ers. Kan de regering de leden geruststellen? Is zij ervan overtuigd de eerdere toezegging te kunnen nakomen dat alles wat eerder wel respectievelijk niet toegestaan was, dat ook zal blijven?
De zzp'ers zullen begrijpelijkerwijs duidelijkheid wensen over de onderdelen van het fiscale toetsingskader, en ook daarover leven bij de aan het woord zijnde leden de nodige vragen. Zal de Belastingdienst bij haar oordeel bijvoorbeeld de contractueel in rekening te brengen tarieven in haar oordeel betrekken en zo ja, volgens welke logica? En hoe zal de ambtelijke werkwijze zijn (en mogelijkerwijs dus veranderen ten opzichte van de huidige) als opdrachtgever en zzp'er in het geheel geen gebruik maken van de mogelijkheid voor een *ruling* vooraf, bijvoorbeeld bij sectoroverschrijdende contracten? Is voorzien in gedragsprikkels in de richting van beide partijen om mee te werken aan het nieuwe regime en zo ja, welke?

De leden van de **SP**-fractie vragen de regering of in sectoren waar een modelovereenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in een cao is vastgelegd, de Belastingdienst bij de beoordeling van overeenkomsten zal uitgaan van deze modelovereenkomst. Zij stellen voorts de vraag hoe de Belastingdienst in dit verband zal omgaan met de looptijd van haar «goedkeuring», die in de regel voor vijf jaar geldt, waar een cao doorgaans een veel kortere looptijd heeft.
Deelt de regering de mening van de aan het woord zijnde leden dat het de transparantie en het tot stand brengen van een gelijk speelveld voor alle opdrachtgevers en opdrachtnemers ten goede komt als niet alleen de voorbeeldovereenkomsten maar alle door de Belastingdienst goedgekeurde overeenkomsten openbaar worden gemaakt?

De leden van de **PvdA**-fractie verzoeken de regering om in te gaan op de inhoudelijke beoordeling van de voorgelegde (sector)modelovereenkomsten op het hebben van voldoende feitelijke informatie en op het hebben van voldoende context. Welke belemmeringen ziet de regering voor het op functieniveau/persoonsniveau opstellen van een (sector)modelovereenkomst? Hoe haalbaar zijn dergelijke overeenkomsten voor de intermediaire sector?
Meer in het algemeen vragen deze leden aandacht voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor de positie van intermediairs op de arbeidsmarkt. Allereerst betreft dit het tussenkomstmodel, waarbij de intermediair juridisch opdrachtgever van de zzp'er is. Begrijpen de leden het goed dat een (sector)overeenkomst op basis van het tussenkomstmodel niet vooraf ter goedkeuring kan worden voorgelegd? Zo ja, acht de regering het wenselijk om het gebruik van dit model op deze wijze te ontmoedigen? Klopt het dat de (tussenkomst)modelovereenkomst voor de thuiszorg in natura al wel is goedgekeurd door de Belastingdienst? Waarom wordt het tussenkomstmodel in de ene sector dan anders behandeld dan hetzelfde model in een andere sector? Graag een reactie van de regering.
Ook vragen de aan het woord zijnde leden aandacht voor het bemiddelingsmodel, waarbij de intermediair partijen tot elkaar brengt. Begrijpen deze leden het goed dat er nog geen goedgekeurde (sector)modelovereenkomsten beschikbaar zijn? Zo ja, meent de regering dat er op 1 januari 2016 wel voldoende goedgekeurde (sector)modelovereenkomsten goedgekeurd en gepubliceerd zullen zijn? En welke consequenties verbindt zij daaraan?

De regering neemt in het aangepaste wetsvoorstel een aantal fundamentele elementen over uit de eerdere reactie van de sociale partners. Het gaat dan met name om collectieve door de Belastingdienst getoetste facultatieve voorbeeldovereenkomsten, ook van sectorale aard, en geconditioneerde vrijwaring. Partijen kunnen hieraan zekerheid ontlenen wat betreft de loonheffingen. De leden van de **ChristenUnie**-fractie kunnen zich goed vinden in het alternatief van de sociale partners. Zij waarderen het zeer dat de sociale partners creatief meedenken over fiscaal maatwerk voor zzp'ers. De leden constateren dat de Raad van State geen inhoudelijke opmerkingen heeft bij het nieuwe voorstel. Onduidelijk blijft evenwel of de Raad van mening is dat, anders dan bij de BGL-variant, er nu wel sprake is van proportionaliteit. Kan de regering hier helderheid verschaffen?
De aan het woord zijnde leden juichen het toe dat de regering kleinere opdrachtgevers tegemoet komt en dat er keuzevrijheid geboden wordt. Wel stellen deze leden de vraag hoe een zekere uniformiteit – ondanks sectorale verschillen – zal worden geborgd. Is de geldigheidsduur van de (model)overeenkomst van vijf jaar op een bepaalde redenering gestoeld? De beoordelingstermijn van de overeenkomsten wordt geschat op gemiddeld zes weken. Kan de regering aangeven op welke aannames deze termijn is gebaseerd? Kan de regering een vergelijkende analyse presenteren van kosten en opbrengsten van de eerdere BGL-voorstellen en de nu overgenomen voorstellen? Is er sprake van aanmerkelijke winst? Overigens is de vraag opportuun waarom de regering kennelijk niet zelf de alternatieve optie van de sociale partners heeft overwogen bij het overdenken van dit wetsvoorstel. Hoe oordeelt de regering zelf hierover? De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering voorts om een reactie op de visie van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) op het wetsvoorstel[3], met name waar het de positie van de intermediaire sector betreft.

3. Handhaving

De leden van de **D66**-fractie vragen de regering om toe te lichten hoe naar haar inschatting de handhavingspraktijk onder het nieuwe regime zich positief zal kunnen onderscheiden van de huidige. Het is algemeen bekend dat de handhaving rond de VAR ernstig te wensen overliet. Verwacht de regering bijvoorbeeld dat schijnzelfstandigheid in het nieuwe regime effectiever bestreden zal kunnen worden dan in het huidige en zo ja, waarop is deze verwachting gebaseerd en van welke inschatting van de huidige omvang van dit probleem wordt daarbij uitgegaan? Zal de Belastingdienst zich in haar nieuwe rol wel in voldoende mate gaan concentreren op de lastig traceerbare probleemgevallen in plaats van op de grote aantallen bonafide contractpartijen?
Een andere reeks vragen van deze leden richt zich op de consequenties van onvoldoende naleving van een door de Belastingdienst goedgekeurd contract. Bij welke partij ligt bij twijfel daaromtrent de bewijslast? Wat gebeurt er bijvoorbeeld als de contractomstandigheden – om wellicht uiterst honorabele redenen – tussentijds veranderen? Wordt er dan een nieuwe gang naar de Belastingdienst verlangd? Neemt de Belastingdienst zich voor alsdan een oordeel te gaan vellen over wie voor die verandering (primair) aansprakelijk is en aan dat oordeel consequenties te verbinden? En ligt dat wezenlijk anders als zulke twijfels in de toekomst gaan ontstaan bij een juist niet goedgekeurd contract, vergelijkbaar met het huidige regime dus? Onder welke omstandigheden kan een opdrachtgever in de toekomst alsnog achteraf gedwongen worden tot een fiscale afdracht? Hoe beoordeelt de regering het wenselijke nieuwe risico evenwicht tussen opdrachtgever en -nemer, in het bijzonder wanneer de opdrachtnemer bij

[3] Ter inzage gelegd op de Afdeling inhoudelijke ondersteuning onder griffienummer 157783.

nader inzien toch de werknemersstatus toegewezen krijgt en de daarbij behorende rechten moet zien te verwerven? Verandert dat perspectief wezenlijk ten opzichte van de huidige situatie en zo ja, schuilt daarin ook een opzettelijk geïntroduceerde gedragsprikkel?

De leden van de **PvdA**-fractie onderschrijven met de regering het belang van efficiënte en effectieve handhaving. Zij begrijpen dat collectief toetsen bijdraagt aan efficiëntie maar zien niet in hoe dit een bijdrage levert aan effectiviteit. Graag ontvangen zij een analyse van de regering betreffende een mogelijke spanning tussen efficiëntie en effectiviteit behorende bij het voorliggende wetsvoorstel. Daarbij verzoeken zij de regering tevens specifiek in te gaan op de termijn waarvoor een goedkeuringsstempel voor de loonheffing wordt gegeven. Immers, een lange termijn draagt bij aan efficiëntie maar niet noodzakelijk aan effectiviteit. Sterker, deze zou misbruik in de hand kunnen werken.
Voorts wijzen voornoemde leden graag op mogelijke onbedoelde gevolgen van het wetsvoorstel voor de positie van opdrachtnemers. Hoe garandeert het systeem van handhaving dat de individuele aanslag wordt gebaseerd op de werkelijke uitvoering van het individuele contract en niet op de gezamenlijke (mogelijke schijn)toestand op de vloer? Welke oplossing is de regering voornemens aan te dragen voor het probleem dat de werkende bij ontmaskering van de opdrachtovereenkomst eenzijdig het risico van een rechtsgang over het werknemerschap draagt? Welke mogelijkheden is de regering voornemens te bieden om via een meldprocedure bezwaar te maken tegen een goedkeuring door de Belastingdienst? En erkent de regering dat de transitie van een opdrachtovereenkomst naar een arbeidsovereenkomst nimmer mag leiden tot schadeplichtigheid van de werknemer vanwege het ontstaan van de arbeidsovereenkomst?

Het gewijzigde wetsvoorstel staat of valt met handhaafbaarheid en tegengaan van oneigenlijk gebruik. Kan de regering aangeven hoe de controle zal worden vormgegeven en welk percentage van de toewijzingen dit betreft? Hoe wordt rekening gehouden met sectorale verschillen in dit opzicht? Is de definitie van verwijtbaar gedrag voldoende operationeel? Acht de regering de middeleninzet op dit punt voldoende? Wat is de pakkans? Alleen al in 2013 waren er meer dan een half miljoen VAR-verklaringen in omloop waarvan een aanzienlijk percentage automatisch werd gecontinueerd. Ook de Raad van State maakte zich eerder op dit punt zorgen. De leden van de **ChristenUnie**-fractie verzoeken de regering om een andere toelichting op deze kwesties. Zij hebben daarnaast behoefte aan een meer uitgewerkt betoog over de sanctiemechanismen die worden ingezet bij oneigenlijk gebruik van de voorgestelde maatregelen.

4. Administratieve lasten voor het bedrijfsleven

De leden van de **D66**-fractie vragen zich af waaraan contractpartijen in het toekomstige systeem enig formeel houvast kunnen ontlenen nu een en ander niet bij wet wordt geregeld. Zal de Belastingdienst zich daarbij opstellen naar analogie van de huidige *ruling* praktijk? Leidt dat tot veranderingen in de risico’s in werkwijze die zzp’ers in het nieuwe regime onder ogen moeten zien en kan dat tot vertragingen en dus tot economisch nadeel leiden in de totstandkoming van zzp-contracten? En zou de zzp-praktijk vergelijkbare schade kunnen ondervinden van onzekerheden die optreden bij de overgang van het oude naar het nieuwe regime? Beschikt de regering over een kwantitatieve analyse van de risico’s die daarbij kunnen optreden?

De titel van het voorliggende wetsvoorstel suggereert dat het een deregulering betreft. Graag ontvangen de leden van de **PvdA**-fractie een uiteenzetting van de regering op dit punt. Daarbij vragen zij bovendien graag een reactie op de zorg dat het wetsvoorstel tot een verzwaring van de administratieve lasten zou kunnen leiden. Voorts vernemen zij graag van de regering in welk opzicht het voorliggende wetsvoorstel de rechtszekerheid bevordert. Ook ontvangen zij graag een reactie van de regering op de stelling dat het probleem eerder de handhaving dan de regelgeving betreft. De aan het woord zijnde leden zien deze punten graag individueel en uitvoerig toegelicht.

5. Uitvoerbaarheid Belastingdienst

Er zijn zorgen over de vereiste transitie-inspanningen naar het nieuwe stelsel. Er bestaat bijvoorbeeld bij de leden van de **D66**-fractie scepsis over de inschatting dat voor de realisatie van het nieuwe beleid met 60 ambtelijke fte's volstaan zou kunnen worden. Zou de regering willen aanduiden op welke aannamen over ambtelijk tijdsbeslag deze schatting is gebaseerd, en op welke gedragsassumpties bij de 800.000 zzp'ers zelf? Wat is bijvoorbeeld de inschatting van de regering van de bereidheid van zzp'ers om gebruik te gaan maken van gestandaardiseerde contracten op sectorniveau, gegeven het uitgangspunt dat deze mogelijkheid niet verplicht zal zijn maar vrijblijvend wordt aangeboden? In welke aantallen zouden zulke sectorcontracten op korte termijn beschikbaar kunnen zijn? Is het toetsingskader waaraan deze contracten zullen worden onderworpen helder en niet zodanig gedetailleerd of gecompliceerd zijn dat de route naar een modelcontract en daarmee de route naar het nieuwe systeem alleen al daarom een ingewikkelde zal zijn?

6. Overige

De leden van de **PvdA**-fractie vragen voorts graag aandacht voor de beoogde invoeringstermijn van het voorliggende wetsvoorstel. Meent de regering dat deze termijn de markt voldoende tijd biedt voor het informeren van opdrachtgevers en klanten over de nieuw ontstane situatie en het aanpassen van contracten hierbij? Zo ja, waarop baseert zij die mening? Zo nee, welke consequenties verbindt zij daaraan?
De aan het woord zijnde leden willen ten slotte wijzen op de voordelige fiscale positie van zzp'ers ten opzichte van reguliere werknemers. In feite spelen hier twee problemen: het kostenvoordeel voor werkgevers waardoor reguliere werknemers uit de markt geconcurreerd worden en het gegeven dat zzp-ers voor een aantal risico's niet verzekerd zijn, zodat hun inkomsten dusdanig moeten zijn dat zij zelf voorzieningen daarvoor kunnen treffen. Een zwaardere belasting voor zzp'ers moet naar de mening van deze leden voor beide problemen een oplossing bieden. Het alleen zwaarder belasten van zzp'ers kan het verschil in kosten tussen zzp'ers en reguliere werknemers verminderen, maar lost het probleem van het ontbreken van voorzieningen voor zzp'ers niet op. De enige optie om beide problemen op te lossen is als de zwaardere belasting van zzp-ers de vorm krijgt van een premie voor de collectieve verzekeringen. Er is iets voor te zeggen om die premie niet (helemaal) te laten betalen door de zzp'er (veel zzp'ers hebben immers een te laag inkomen om deze voorzieningen zelf te treffen en dat wordt niet anders als dit een verplichting wordt), maar in ieder geval deels door de werkgever. Deze profiteert immers het meest van de lagere kosten die met het inhuren van zzp'ers gepaard gaan. Graag ontvangen voornoemde leden een reactie hierop van de regering. Deelt zij de probleemanalyse? En steunt zij de gesuggereerde oplossing? Zo ja, tot welke acties van haar kant zal dit leiden?

De eerdere versie van het wetsvoorstel regelde dat de vigerende VAR (Verklaring arbeidsrelatie) – aan te vragen door opdrachtnemers (waaronder zzp-ers) – die opdrachtgevers vrijwaart om loonbelasting en premie volksverzekering op de vergoeding in te houden en premies werknemersverzekering en de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet (ZvW) over de vergoedingen te voldoen, vervangen werd door een BGL. Bij de VAR ligt de verantwoordelijkheid volledig bij de opdrachtnemer; bij de BGL en het later gepresenteerde regeringsalternatief heeft ook de opdrachtgever medeverantwoordelijkheid voor de controle op de juistheid van de arbeidsrelatie. De BGL beperkt de reikwijdte tot het al dan niet verschuldigd zijn van loonheffingen. Dit verbetert, aldus de regering, de handhaafbaarheid en dringt schijnconstructies terug. Het wetsvoorstel wil daarmee de balans in de verantwoordelijkheden van opdrachtgevers en opdrachtnemers herstellen. Om de aanvraag voor een BGL te uniformeren en te vereenvoudigen heeft de Belastingdienst een speciale webmodule ontwikkeld. De leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen vast dat het niet duidelijk is welke rol deze module in het nieuwe, gewijzigde wetsvoorstel nog speelt. Blijft deze module bestaan, in al dan niet gemodificeerde vorm? Bijvoorbeeld bij de toetsing van de strikt individuele dienstverleningsrelaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer? Bij het latere, alternatieve wetsvoorstel gaat het vooral om sectoraal uitgewerkte voorbeeldovereenkomsten. Graag helderheid op dit punt.
De uitwerking van het eerdere BGL-wetsvoorstel werd bij AMvB nader geregeld. Is met het opnemen van de beoordelingscriteria in het nieuwe wetsvoorstel de noodzaak van een AMvB komen te vervallen? Is gezien het vervallen van de VAR per 1 januari 2016 het tijdpad reëel? De leden van de ChristenUnie-fractie vernemen graag de reactie van de regering.

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
De Grave

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren